

Stefania Torre

## Giuristi al fronte. La Grande Guerra di Sergio Panunzio

SOMMARIO: 1. Gli italiani e la guerra - 2. Una guerra giusta e necessaria. Le voci dei giuristi - 3. La “guerra giusta” di Panunzio - 4. Scienza, tecnologia e guerra.

ABSTRACT: The essay reconstructs Sergio Panunzio's thought about the foundation of the legitimacy of the Great War. The scientific papers published in the early 1920s are examined. These works are dedicated to the theme of the “just war”, to the international law crisis of the XIX century and to the theorization of the League of Nations as a modern international organization, functioning as a security of world peace.

KEY WORDS: First World War, international law, League of Nations

### 1. Gli italiani e la guerra

“Correvano gli anni dodici e tredici. Stavamo agli ultimi momenti della vecchia storia”. Chi parla è Giuseppe Capograssi e la citazione è tratta da uno degli scritti più significativi della sua produzione<sup>1</sup>. L'enunciato, lucido e acuto, riassume la natura rivoluzionaria ed epocale della prima guerra mondiale che, per l'Italia e l'Europa, segnò il passaggio alla modernità e l'apertura di un nuovo corso storico.

Le dimensioni geografiche del campo di battaglia, la durata del conflitto, i numeri degli uomini impegnati sulle linee di combattimento, l'impatto di tecnologie e tattiche distruttive di recente invenzione posero la società europea di fronte ad una realtà imprevedibile e impensabile prima del suo accadimento<sup>2</sup>. Le riedizioni delle opere risalenti alla più consolidata storiografia contemporanea – ristampate in occasione delle celebrazioni del centenario degli inizi dello scontro bellico – e i nuovi studi di riferimento per l'approfondimento del tema hanno confermato la dimensione continentale degli effetti dirompenti della

---

· Il presente studio anticipa la pubblicazione di una versione più ampia del contributo destinato al volume *Il diritto al fronte. Trasformazioni giuridiche e sociali in Italia nella Grande Guerra*, a cura di Federico Roggero e in corso di stampa presso l'editore Rubettino.

<sup>1</sup> G. Capograssi, *Il problema di V. E. Orlando*, in Id., *Opere*, a cura di M. D'Addio - E. Vidal, V, Milano 1959, p. 359. Per Grossi Giuseppe Capograssi ha saputo ripercorrere tutto il tracciato della crisi istituzionale e giuridica italiana dei primi trent'anni del Novecento, sottolineando in particolare la contrapposizione fra l'eccessiva semplicità dell'ordinamento liberale rispetto alla complessità del tempo nuovo, P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 180-1950*, Milano 2000, pp. 119 ss.

<sup>2</sup> A. Gibelli, *Nefaste meraviglie. Grande Guerra e apoteosi della modernità*, in *Storia d'Italia*, Annali 18, *Guerra e pace*, Torino 2002, pp. 547-589.

Grande Guerra. Ad essa fece seguito la nascita di un soggetto collettivo nuovo, la nazione politica, con una proiezione sociale, istituzionale e culturale oramai distante dagli ultimi bagliori dell'età della *belle époque* e dalle visioni progressiste del positivismo di fine Ottocento<sup>3</sup>.

Il Regno d'Italia, scosso da fermenti popolari e ideologici, si avviò alla guerra trascinandosi dietro le contraddizioni e i malumori propri di tutte le compagini europee interessate dal processo di transizione dalle forme di governo elitarie alla società di massa. L'iniziale scelta per la neutralità fu maturata in un clima di forti contrasti, accompagnati da dubbi e ripensamenti che segnarono il lungo periodo compreso tra il 28 giugno 1914 e il 24 maggio 1915. Motivazioni diplomatiche e di politica internazionale suggerirono al capo di governo Salandra e al ministro degli esteri Antonino di San Giuliano di rinviare la discesa in campo dell'Italia, nonostante gli accordi della Triplice Alleanza stipulati nel 1882, in forza dei quali le potenze firmatarie si erano impegnate a garantire l'appoggio armato nell'eventualità di attacco straniero ad uno dei contraenti. Le ragioni della neutralità furono fondate su una lettura del patto che insisteva sulla necessità di un'offesa o di un'aggressione militare, quale condizione per fare scattare immediatamente i vincoli internazionali. Circostanza che non si era verificata e che consentì al governo italiano di mantenere una prudente distanza dal teatro di guerra. A complicare il dibattito interno sopraggiunse poi l'invasione del neutrale Belgio ad opera della Germania, che sconvolse molte coscienze e alimentò accese discussioni e dispute sul tema delicato della guerra difensiva e offensiva. Furono giorni, mesi di attenta riflessione e di osservazione degli sviluppi internazionali e nazionali, culminati nell'intervento bellico e nel capovolgimento dell'alleanza militare. Una vera e propria parabola quella compiuta dall'Italia in un anno, durante il quale – come di recente ha sottolineato Mario Isnenghi – attraverso abdicazioni, abiure, trasfigurazioni di ogni sorta si consumò un violento strappo politico, intellettuale e sociale<sup>4</sup>. Emersero gradualmente le tendenze culturali del paese, le lacerazioni collettive, gli intrecci complessi tra istituzioni, forze politiche e masse sociali. La maggioranza dei cittadini, così come l'assemblea parlamentare, appariva orientata in senso neutralista. La sua composizione era tuttavia estremamente disomogenea, tanto sul piano cetuale, quanto su quello politico e proprio la mistura dello schieramento produsse, in un arco temporale piuttosto breve, un rovesciamento di posizioni. Le notizie dal fronte europeo provocarono reazioni differenti tra gli italiani, lasciando affiorare posizioni contrapposte sulla necessità della partecipazione al conflitto. Gli interessi capitalistici della nascente industria

---

<sup>3</sup> S. Audoin-Rouzeau, J.J. Becker-A. Gibelli (curr.), *La prima guerra mondiale*, Torino 2014; O. Janz, *1914-1918. La grande Guerra*, Torino 2014; M. Isnenghi, G. Rochat, *La grande Guerra. 1914-1918*, Bologna 2014; A. Gibelli, *La grande guerra degli italiani*, Milano 2014.

<sup>4</sup> M. Isnenghi, *Convertirsi alla guerra. Liquidazioni, mobilitazioni e abiure nell'Italia tra il 1914 e il 1918*, Roma 2015.

italiana individuarono nella guerra sia l'occasione per un rilancio dell'economia e per la ripresa del controllo della disciplina di fabbrica, minacciata dalle agitazioni operaie; sia un'opportunità unica di rafforzamento internazionale attraverso l'espansione territoriale. Gli obiettivi degli imprenditori incrociarono le aspirazioni nazionalistiche dei ceti professionali, del mondo degli affari e della piccola e media borghesia che, fedeli ancora agli ideali risorgimentali, vedevano nella guerra il completamento dell'indipendenza italiana, con l'acquisizione delle terre irredente e un generale consolidamento mondiale dello Stato. Nelle città intanto cresceva il movimento operaio e il proletariato urbano, profondamente insoddisfatti dell'assetto istituzionale e della conduzione politica del Regno, incapace di rappresentare gli interessi delle classi emergenti. Benché il mondo delle fabbriche fosse largamente attratto dalla cultura socialista, tradizionalmente contraria alla guerra e di fede internazionalista, molto presto si infiltrarono negli strati popolari influenze rivoluzionarie, che esaltavano la possibilità di un ribaltamento sociale grazie alla violenza del conflitto e all'affermazione dell'Italia come potenza mondiale.

Un discorso lungo e più esauriente meriterebbe l'analisi del mondo cattolico di fronte alla guerra. Le conflittualità tra le posizioni neutralistiche riflettevano, anche in quel circuito, gli effetti di un cambiamento che stava interessando l'intera società italiana. Seguire questo percorso sposterebbe tuttavia il *focus* dell'attenzione su temi più distanti dall'oggetto del presente studio. Lasceremo quindi sul fondo dell'indagine i fermenti dell'universo cattolico, rinviando sul punto alla più ricca e completa storiografia italiana del Novecento.

Più decisa fu la risposta degli intellettuali alla sfida bellica, da essi celebrata con fede e passione. Gli storici specialisti riconoscono concordemente il ruolo carismatico degli intellettuali, prima dell'adesione al conflitto e poi negli anni successivi. Di volta in volta si è parlato di guerra di idee, di discorsi, di propaganda, di appelli e di controappelli. Dietro la definizione di "intellettuali" si ritrovano fianco a fianco filosofi, poeti, narratori, giuristi, scienziati, riformisti e rivoluzionari, animatori di riviste letterarie e propagandistiche da cui si levava un invito alla guerra, vista come cataclisma rigeneratore di equilibri scardinati e superati. Nei testi, scritti o pronunciati, c'era la ricerca di parole nuove, di altri significati del linguaggio comune, una moderna retorica politica, giuridica e sociale capace di intercettare gli umori della società civile e di tradurle in costruzioni teoriche convincenti gli obiettivi. Attraverso i nuovi strumenti di interpretazione e di governo delle folle e delle masse urbane, offerti dai saperi scientifici di recente formazione come la sociologia, la psicologia sociale e la psicanalisi, l'universo intellettuale si poneva alla guida della comunità civile, orientandola verso scelte di cambiamento e di innovazione<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Fin dalla metà del secolo XIX l'industrializzazione, la crescita demografica, lo spopolamento delle campagne e la migrazione verso le città avevano fortemente incentivato gli studi sulla reazione delle folle, sul comportamento delle masse e sulla formazione di un'opinione comune. In Italia le prime

Non tutta la cultura italiana di inizio secolo condivise la visione catartica del conflitto, ma una larga parte ne esaltò la funzione. Furono soprattutto studenti, docenti universitari, avvocati e insegnanti a credere nella guerra come straordinaria opportunità di superamento del vecchio mondo. L'incapacità degli apparati istituzionali liberali di contenere e governare la complessità della comunità civile, aggravata dalla limitatezza delle categorie interpretative e dogmatiche tradizionali, non più adatte a descrivere i mutamenti in corso, indusse gli intellettuali a celebrare la guerra come l'unica possibile via di uscita dalla paralisi di inizio secolo. Lo scontro armato fu visto come occasione di rinascita per il cittadino e la società, come antidoto ai conflitti di classe; e ancora come forma di protesta verso un'amministrazione oligarchica dello Stato, insufficiente di fronte alla moltiplicazione degli interessi e alle differenze programmatiche dei partiti politici.

I discorsi sulla guerra pronunciati nelle piazze, nelle aule universitarie, nelle assemblee dei numerosi comitati sostenitori dello scontro militare prepararono gli scenari del "maggio radioso".

## 2. Una guerra giusta e necessaria. Le voci dei giuristi

Tra le figure più attive nell'azione di promozione e sostegno dell'opzione bellica, un posto di primo piano merita Sergio Panunzio, massimo esponente dell'ala rivoluzionaria e sindacalista del movimento socialista italiano, giurista controverso e di spicco del fascismo, a cui aderirà dopo un complesso *iter* ideologico<sup>6</sup>.

Pugliese di nascita, Panunzio apparteneva a quella *élite* meridionale intellettuale in cui la vivacità culturale si combinava con un robusto impegno civile. La passione politica lo condusse, ancora studente liceale, ad abbracciare

---

ricerche sul movimento delle masse risalgono alla scuola criminologia italiana, in particolare a S. Sighele, *La folla delinquente*, Torino 1895, ma rapida diffusione ebbero anche gli studi di G. Le Bon, *Psychologie des foules*, Paris 1895 e di G. Tarde, *Les lois de l'imitation*, Paris 1890; Id., *Les transformations du droit*, Paris 1893; Id., *La logique sociale*, Paris 1895, il quale studiò sia il condizionamento delle folle in base alla interazione umana, sia la forza persuasiva dei mezzi di comunicazione di massa, specie la stampa, capaci di generare nel pubblico correnti di opinione sorrette dalla convinzione che il giudizio espresso dallo strumento comunicativo sia comune e condiviso da tutti i destinatari della comunicazione. Cfr. P. Beneduce, *Culture dei giuristi e "revisione orlandiana"*, in A. Mazzacane (cur.), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli 1986, pp. 57-106 mentre, in generale sulla nascita della psicologia collettiva si rinvia a G. Mantovani (cur.), *Manuale di psicologia sociale*, Firenze 2003.

<sup>6</sup> Sull'importanza del pensiero di Panunzio nel quadro del Novecento giuridico italiano cfr. P. Grossi, *Scienza giuridica italiana*, cit., pp. 149 ss. e più di recente M. Caravale, *Una incerta idea. Stato di diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e Fascismo*, Bologna 2016, p. 128 e ss.. Sulla teoria costituzionalistica panunziana si rinvia a I. Staff, *Teorie costituzionalistiche del fascismo*, in A. Mazzacane (cur.), *Diritto, economia e istituzioni nell'Italia fascista*, Baden-Baden 2002, pp. 83-125; I. Stolzi, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano 2007.

gli ideali del socialismo. Come molti giovani altoborghesi della sua generazione, compiuti gli studi giovanili, si trasferì a Napoli per iscriversi all'Università. Studente prima di giurisprudenza e poi di filosofia, incontrò personalità del calibro di Salvio, Nitti, Arcoleo, Igino Petrone che con i loro insegnamenti segnarono il pensiero dell'allievo<sup>7</sup>.

Al fronte Panunzio vi giunse, al pari di Piero Calamandrei, Giorgio Del Vecchio, Alfredo De Marsico, Biagio Petroncelli, Vito Volterra, Gabriele D'Annunzio e molti altri intellettuali, giuristi e studenti di quella leva, come volontario, sorretto dalla fiducia nella forza di cambiamento insita nella guerra. Fu tuttavia la sua un'esperienza breve, conclusasi in poco tempo per via della diagnosi di emofilia che lo allontanò dalle trincee. La guerra di Panunzio fu quindi combattuta più attraverso gli scritti e gli appelli politici che con le armi sui campi di battaglia. Sia pure distante dal confine militare, Panunzio non rinunciò ad un'intensa campagna interventista, condotta attraverso le collaborazioni giornalistiche, i lavori scientifici e i discorsi propagandistici. Precoci erano stati l'esordio pubblicistico e anche il debutto saggistico, con scritti che intervenivano sui temi più controversi del socialismo giuridico. Stabilitosi a Ferrara nel 1914, dove insegnò presso la Regia scuola normale Carducci, qui portò a compimento il conseguimento della libera docenza in filosofia del diritto e si dedicò con particolare slancio alla militanza politica. Ferrara era in quegli anni tra le città più dinamiche per il movimento socialista e per il sindacalismo. Grazie alla determinazione di Panunzio vi fu inaugurato uno tra i primi 'fasci interventisti', particolarmente impegnato nell'azione di conversione militare.

Risale a questi anni la nascita di uno strettissimo sodalizio con Mussolini, all'origine di alcuni articoli pubblicati sulla rivista "Utopia" e poi sul "Popolo d'Italia", giornale di cui fu direttore proprio il futuro duce. Ad avvicinare le due personalità contribuì una certa condivisione di idee, soprattutto sulle linee del sindacalismo rivoluzionario. Allo scoppio del conflitto mondiale, tuttavia, l'imminente capo del fascismo mantenne inizialmente una posizione neutralista, contrapposta all'interventismo di Panunzio. La storiografia ha poi riconosciuto quanta parte ebbero le tesi del filosofo del diritto nell'adesione di Mussolini alla guerra<sup>8</sup>.

Dal 1914 Panunzio, a più riprese e in occasioni diverse, intervenne sulla

---

<sup>7</sup> Sulla vita e sul pensiero di Panunzio si rinvia a S. Cassese, *Socialismo giuridico e "diritto operaio". La critica di Sergio Panunzio al socialismo giuridico*, in "Quaderni fiorentini", 3-4, (1974-75), pp. 495-505.; F. Perfetti, *Un teorico dello Stato sindacale-corporativo*, Introduzione a S. Panunzio, *Il fondamento giuridico del fascismo*, Roma 1987, pp. 7-133; F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giuristi pubblici nell'Italia unita*, Roma-Bari 2002; F. Lanchester, *Panunzio Sergio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, LXXXI, Roma 2014, [www.treccani.it/enciclopedia/sergio-panunzio\\_\(dizionario-biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/sergio-panunzio_(dizionario-biografico)/).

<sup>8</sup> F. Perfetti, *La "conversione" di Mussolini nel suo carteggio con Panunzio*, in "Storia contemporanea", XVII, (1986), pp. 139-167.

necessità della guerra e sulle motivazioni ‘giuste’ del conflitto<sup>9</sup>. Vi dedicò pagine dense di ardore politico negli articoli apparsi sulle colonne dell’*“Avanti!”*<sup>10</sup> e poi de *“Il Popolo d’Italia”*, nonché in una conferenza propagandistica tenuta nell’agosto del ’15 per la scuola presso cui insegnava. Il discorso su *La guerra europea: le sue cause e i suoi fini* si apriva con l’invito a portare nella scuola la riflessione sul conflitto, a conferma dell’interesse della cultura e del mondo studentesco per i temi rivoluzionari e socialisti. La guerra che si combatteva era, per Panunzio, una rivoluzione, una guerra di conquista. Con lo scontro militare la vecchia Europa sarebbe tramontata per sempre lasciando spazio ad un nuovo equilibrio mondiale, fondato su “una perequazione internazionale, specie sui mari, di influenze e di ingerenza e dopo una più esatta e più giusta corresponsione fra capacità e pretese, fra bisogni e benefici”<sup>11</sup>.

Il motivo della guerra ‘giusta’ e ‘necessaria’ aveva ripreso vigore, al principio del Novecento, nella riflessione degli intellettuali e dei giuristi italiani, anche per effetto della politica coloniale inaugurata dalle potenze europee fin dalla fine del secolo XIX. In particolare, la guerra italo-turca per il controllo della Libia aveva riaperto il dibattito sul valore morale del conflitto bellico e sull’osservanza delle regole di diritto internazionale nella conduzione degli scontri armati, ovvero sui principi del *ius in bello*. L’espansione territoriale italiana aveva infiammato i discorsi dei filosofi del diritto, da Dallari a Del Vecchio, Filomusi Guelfi, ai fratelli Giuseppe ed Edoardo Cimbali, spianando la strada alle ragioni della Grande Guerra<sup>12</sup>. Nella prolusione letta all’Università di Roma nel novembre 1911 dedicata alla *Guerra e Democrazia*, Giuseppe Cimbali aveva auspicato una radicale trasformazione del diritto internazionale, che potesse finalmente imporsi agli Stati nazionali come garanzia effettiva dei diritti dei popoli e baluardo contro ogni tentativo di sopraffazione<sup>13</sup>. Le istituzioni internazionali apparivano al Cimbali antiquate ed esautorate, affidate a stanche pratiche diplomatiche e ispirate ad una visione immobile delle relazioni tra Stati, che arrivava anche a tollerare la guerra purché condotta secondo regole cavalleresche. Cimbali denunciava con toni drammatici la mancanza di una linea democratica nella tutela dei diritti delle nazioni, intravedendo nell’uso della forza e della violenza internazionale anche una minaccia imminente per la pace

---

<sup>9</sup> S. Panunzio, *Socialismo e guerra*, in “Utopia. Rivista Quindicinale del Socialismo Rivoluzionario Italiano”, II, (n. 11-12), 15 agosto -1 settembre 1914, pp. 323-325. Il breve intervento di Panunzio richiamava i socialisti italiani all’obbligo di sostenere l’ingresso in guerra dell’Italia per realizzare gli ideali superiori del progetto socialista, ostacolato dalla “egemonia feudale e militare tedesca”. Molte suggestioni anticipate in questo contributo furono di lì a poco riprese in un articolo pubblicato sull’*“Avanti!”* il 12 settembre 1914.

<sup>10</sup> S. Panunzio, *Guerra e socialismo*, in “Avanti!”, 12 settembre 1914; Id., *La Monarchia nazionale*, in “Il Popolo d’Italia”, 24 giugno 1915.

<sup>11</sup> S. Panunzio, *La guerra europea: le sue cause e i suoi fini*, in *Ver Sacrum*, Ferrara 1916, p. 88.

<sup>12</sup> G. Cianferotti, *Giuristi e mondo accademico di fronte all’impresa di Tripoli*, Milano 1984.

<sup>13</sup> G. Cimbali, *Guerra e Democrazia*, Campobasso 1917.

interna, presagio di una regressione della politica statale rispetto alla salvaguardia dei diritti dei cittadini. Al riguardo ammoniva che “alla mancanza di progressi civili all'esterno cominciano a corrispondere, purtroppo, regressi allarmanti all'interno. Là non si va avanti; qui si torna indietro”<sup>14</sup>. I timori per una deriva dispotica tuttavia non impedivano al giurista di riconoscere che, nell'epoca in corso, il ‘militarismo’ era l'unica difesa possibile della libertà. Da qui la conclusione: pur desiderando il trionfo di un moderno ordine giuridico internazionale dal quale fosse bandita del tutto la guerra, Cimbali augurava all'Italia il successo dell'impresa libica, a vantaggio della salvaguardia e della grandezza del Regno, ma anche a beneficio delle popolazioni conquistate, che avrebbero goduto dei vantaggi di un regime politico più equilibrato rispetto alla dominazione turca<sup>15</sup>.

Lo scoppio del conflitto mondiale nel 1914, per i tratti sorprendenti che di giorno in giorno svelava in merito alla durata delle ostilità, degli strumenti tecnologici impiegati, delle invenzioni scientifiche utilizzate o delle strategie militari, conferì nuovo slancio ai discorsi sul valore della guerra giusta e necessaria<sup>16</sup>.

Il 20 gennaio 1916 - a pochi mesi dall'intervento italiano - Panunzio, in veste di docente di filosofia del diritto nell'Università di Bologna, pronunciava una prolusione dedicata al *Concetto della guerra giusta*, che fu pubblicata poi l'anno successivo e destinata a divenire uno degli scritti scientifici più significativi per lo studio della ideologia politica e giuridica del suo autore.

Nella premessa all'edizione a stampa Panunzio illustrava di avere voluto sottoporre agli studenti del corso la sua idea di *idealismo morale*, soffermandosi in particolare sui binomi *forza/violenza* e *diritto positivo/diritto naturale*, come premessa alle riflessioni sulla guerra offensiva e difensiva. L'ambiente universitario e studentesco si confermava così il più fecondo per la gemmazione delle ideologie rivoluzionarie finalizzate alla giustificazione del conflitto e, più in generale, dei movimenti di massa sovvertitori di ordini sociali e istituzionali consolidati. Un pensiero riconoscente era dedicato da Panunzio ai maestri, giuristi e filosofi dell'Università di Napoli, suoi grandi ispiratori e in particolare a Iginio Petrone,

---

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 23.

<sup>15</sup> Nell'*Appendice* alla prolusione, Cimbali pubblicava il testo di una lettera da lui inviata al Direttore del *Giornale d'Italia*, Renato La Valle nel settembre del 1914, nella quale difendendosi dall'accusa di essere contrario alla guerra, ribadiva la sua convinzione della necessità del conflitto armato per la difesa della nazione, indicando proprio nel discorso su *Guerra e Democrazia* il testo più eloquente dell'autenticità del suo pensiero: “E, per darle un'altra prova ancora ed incoercibile dei miei intendimenti, Le invio la Prolusione del 1911 *Guerra e Democrazia*, con la quale, pur facendo salve le ragioni dell'ideale, fui orgoglioso di approvare, *politicamente*, l'impresa libica. Nel campo internazionale, quando il Diritto è, come ora, assente, il potere di ciascuno si estende, spinozionalmente, sin dove si estende la propria forza e chi non fa, potendo, è indegno del proprio destino”, p. 36.

<sup>16</sup> L. Passero, *Dalle Convenzioni di Ginevra alla 'bancarotta' del diritto internazionale. Il rapporto tra il 'nuovo' Jus in bello otto-novecentesco e la catastrofe della prima guerra civile europea*, in “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, 38, (2009), II, pp. 1479-1504.

Filippo Masci, Alfredo Bartolomei e Giorgio Del Vecchio, artefice del suo passaggio dall'Ateneo napoletano a quello bolognese.

La teoria di Panunzio sulla necessità della guerra irruppe come una voce fuori dal coro, in confronto con le principali posizioni espresse dalla cultura accademica italiana. Fin dalle prime battute, le idee, le parole utilizzate per tessere la trama argomentativa e l'angolatura prescelta per inquadrare gli snodi cruciali della questione, dimostravano l'assoluta novità e originalità della riflessione dell'autore. In Panunzio appare più evidente la consapevolezza della portata epocale del conflitto appena cominciato, che avrebbe cagionato un cambiamento radicale negli scenari politici e giuridici, nonché profonde cesure nell'universo teorico e intellettuale europeo, segnando la fine del lungo Ottocento liberale.

La lettura in parallelo del saggio di Panunzio e degli scritti di alcuni giuristi italiani, intervenuti nella stessa congiuntura temporale, sull'opportunità della guerra confermano le impressioni di chi scrive.

Anticipando di poco la prolusione di Panunzio, un gruppo di professori universitari, riuniti in associazione nazionale, aveva dato alle stampe nel 1915 una raccolta di saggi dedicati alla guerra e alle ragioni morali, a firma di Giorgio Del Vecchio, Prospero Fedozzi, Carlo Errera, Piero Silverio Leicht, Leonardo Bianchi, Pietro Bonfante, Gino Arias, Arrigo Solmi e Giuseppe Albini<sup>17</sup>. Gli autori, tutti particolarmente noti per l'autorevolezza scientifica, costituivano una validissima rappresentanza della cultura italiana. Tra di essi vi erano giuristi, medici, linguisti, storici dell'economia, scienziati accomunati dall'adesione al partito degli interventisti. In tutti i contributi prevalgono i sentimenti nazionalisti e tardo-risorgimentali a fondamento della necessità della guerra. E in tutti prevale anche un'immagine del conflitto fortemente condizionata dalle esperienze militari ottocentesche. La guerra di trincea con le lunghe attese e con gli assalti improvvisi e sanguinari; la potenza e la capacità distruttiva di armamenti nuovi; la vita al fronte che fatalmente trasforma anche i tempi e le consuetudini ordinarie di città e campagne non fanno ancora capolino nelle riflessioni degli autori. Immaginando di accingersi ad un conflitto su vasta scala ma simile alle guerre già combattute dall'Europa, essi cercano nelle motivazioni più tradizionali le ragioni della sfida bellica.

Il contributo di Del Vecchio, posto in apertura della raccolta, costituisce la cornice dentro la quale si combinano gli scritti successivi<sup>18</sup>.

Del Vecchio afferma che la legittimità della guerra non può essere fondata solo sul rispetto degli accordi diplomatici e sull'osservanza dei vincoli giuridici internazionali. Più importante è la giustificazione intrinseca della scelta bellica e quindi la dimostrazione che essa rappresenti realmente "l'unico mezzo per reintegrare una verità etica, disconosciuta prepotentemente da altri; quando

<sup>17</sup> Associazione nazionale fra i professori universitari, *La nostra guerra*, Firenze 1915.

<sup>18</sup> G. Del Vecchio, *Le ragioni morali della nostra guerra*, ivi, pp. 1-20.



costituisca, in somma, un dovere morale”<sup>19</sup>. Il riscatto delle terre irredente, per Del Vecchio, costituisce una ragione solida per giustificare l'intervento del Regno d'Italia nel conflitto europeo, poiché “la difesa o la riconquista dell'integrità nazionale è dunque, per tutti e per ciascuno, un diritto e un dovere, egualmente assoluti e imprescrittibili”<sup>20</sup>. Lo schieramento sul fronte di guerra non può essere interpretato come un atto di arroganza o di conquista da parte della nazione italiana, perché l'unica vera giustificazione della partecipazione militare è la liberazione dei “fratelli” italiani ancora sotto la dominazione asburgica e il loro ricongiungimento alla patria.

Alle radici italiche dei domini austriaci nella penisola è dedicato il contributo di Pier Silverio Leicht nella raccolta voluta dall'associazione dei docenti universitari, a conferma dell'urgenza della fusione di quelle regioni al resto d'Italia, anche mediante il ricorso all'impiego delle milizie<sup>21</sup>.

Ragioni geografiche e non soltanto politiche dimostravano la naturale appartenenza del Trentino e della Venezia Giulia al Regno, il quale per conformazione naturale si estendeva dalle catene montuose al mare. Del Vecchio cita la legge universale che impone di riconoscere ad ogni nazione la propria “conformazione fisica” coincidente con la “conformazione morale”, fusione che genera poi la *costituzione politica nazionale*<sup>22</sup>. Carlo Errera, noto geografo dell'Università di Bologna e irredentista convinto, illustra nei dettagli le motivazioni geopolitiche che rendono inaccettabile il confine italo-austriaco e legittimano la riconquista territoriale, sia delle Alpi sia dell'Adriatico<sup>23</sup>. Annodando fili storici, scientifici e letterari, Errera giunge a dimostrare l'italianità dei naturali confini peninsulari e a fornire, in tal modo, un'argomentazione forte a fondamento della necessità della guerra.

Citando Giuseppe Mazzini, sempre Del Vecchio invoca la strettissima correlazione tra le condizioni geografiche, le tradizioni, la lingua, la letteratura e la politica di una nazione unita, che nessuna potenza militare o dinastica può spezzare. La riconquista dei territori italiani ancora soggetti alla monarchia austriaca diviene allora una necessità in primo luogo culturale e morale. Su posizioni simili si attesta il discorso di Prospero Fedozzi, che esalta il primato della nazionalità e in questo valore individua la giustificazione dell'entrata in guerra dell'Italia contro l'Austria e la Germania, al fianco della Francia<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ivi*, p. 3.

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 4.

<sup>21</sup> P. S. Leicht, *Le terre irredente nella storia d'Italia*, in Associazione nazionale fra i professori universitari, *La nostra guerra*, cit. pp. 61-76.

<sup>22</sup> G. Del Vecchio, *Le ragioni morali*, cit., p. 7.

<sup>23</sup> C. Errera, *I diritti d'Italia sulle Alpi e sull'Adriatico*, in Associazione nazionale fra i professori universitari, *La nostra guerra*, cit. pp. 41- 60.

<sup>24</sup> In particolare, Fedozzi scriveva che “Entrare in guerra accanto agli imperi centrali [...] avrebbe significato per noi tradire la nostra missione storica, rinnegare nel modo più tragico quel principio di nazionalità al quale l'Italia deve più di ogni altro paese, perchè deve tutta se stessa”, P. Fedozzi,

L'esplosione del conflitto aveva riportato l'attenzione della società italiana sulla centralità del valore dell'identità nazionale, riscoprendo una verità appannata dagli ideali socialisti e dalle "tendenze umanitarie e cosmopolitiche, che avevano pervaso la borghesia"<sup>25</sup>. Il rispetto della nazionalità induceva a intraprendere l'azione di riconquista delle terre occupate. Anche se quelle regioni fossero state economicamente arretrate, povere, desolate ugualmente il sentimento nazionale avrebbe percepito con forza il bisogno del loro riscatto, perché "una ragione morale, superiore a ogni calcolo di profitti, congiunge la nazione al suo territorio"<sup>26</sup>.

I motivi nazionalistici tuttavia si fondevano con ragioni filosofiche ben più profonde in grado di supportare la necessità della guerra italiana. La discesa in campo del Regno era anche una risposta all'aggressione della Germania ai danni del neutrale Belgio, in violazione dei principi giuridici universali. Il bisogno di opporsi a qualunque comportamento lesivo dell'autorità del diritto in generale e dell'ordinamento internazionale, di per sé, forniva la legittimazione morale dello schieramento militare. Sconcertante appariva agli occhi di Del Vecchio la rivoluzione intellettuale dei tedeschi, lungamente ammirati per la profondità del pensiero e per l'adesione ai valori della giustizia celebrati dalla filosofia di Kant o di Fichte ma poi trascinati dall'idealismo hegeliano verso derive irrazionali e aggressive. La tracotanza e la prepotenza dei tedeschi pretendevano una reazione urgente da parte di tutti i popoli civili per il ripristino della pace nel mondo, e l'Italia era chiamata a rispondere all'appello. Su posizioni analoghe si poneva anche Pietro Bonfante, per il quale le ragioni a fondamento degli accordi della Triplice erano sfumate di fronte alla condotta aggressiva ed espansiva della Germania, che dal principio del secolo XX aveva svelato il proposito di ampliare i suoi confini, soprattutto verso il mare e il Mediterraneo. L'invasione del Belgio e l'assalto austriaco alla Serbia avevano segnato definitivamente le sorti delle relazioni internazionali e della posizione italiana, obbligando il Regno a schierarsi dal lato dell'Inghilterra e della Francia, non solo per reazione ad una violenza inaccettabile, ma anche per la necessità di difendere i confini e l'indipendenza della penisola dalla minaccia espansionistica dell'alleanza teutonica. La neutralità nemmeno avrebbe garantito l'Italia, che rischiava di ritrovarsi schiacciata su tutti i fronti dalla pressione austro-germanica.

Il fine ultimo della guerra non poteva in ogni caso essere il ritorno ad equilibri consolidati e tradizionali, bensì l'instaurazione di un ordine internazionale moderno, fondato sul principio dell'inviolabilità di tutte le nazioni

---

*L'idealità nazionale e il dovere d'Italia*, in Associazione nazionale fra i professori universitari, *La nostra guerra*, cit., p. 37.

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 24.

<sup>26</sup> G. Del Vecchio, *Le ragioni morali*, cit., p. 9. Alla ricchezza economica dell'Italia era dedicato anche il contributo di G. Arias, *La nostra guerra e la ricchezza italiana*, in Associazione nazionale fra i professori universitari, *La nostra guerra*, cit. pp. 127-150.

e sulla rivendicazione dei diritti e delle libertà dei popoli. In questo senso, la guerra come argine all'arroganza poteva rivelarsi essenziale a tutte le parti coinvolte dal fuoco degli eserciti, per la capacità di suscitare una profonda crisi morale e politica anche negli Stati che violano l'altrui sovranità. L'intervento bellico dell'Italia appariva allora a Del Vecchio una scelta giusta, coerente e necessaria, sorretta da motivazioni universali e morali in grado di trasformare la tragicità e la sofferenza naturalmente recate dagli scontri armati, in un'occasione unica di affermazione dell'ideale di giustizia e di redenzione umana. Bonfante si spingeva anche oltre, formulando la sua "bella utopia": la nascita di una federazione tra stati con una storia e una civiltà comune, che avrebbe dovuto prendere il posto dei governi nazionali. Una compagine politica nuova, stabile, garantista, destinata a divenire al più presto una realtà unitaria sovranazionale, nata dalla fusione di popoli con culture affini, e destinata a segnare il futuro del continente europeo<sup>27</sup>.

Tra le voci che si levarono in favore della guerra e della sua necessità autorevole fu quella di Vittorio Emanuele Orlando. Ministro di grazia e di giustizia nel governo Salandra, in un discorso palermitano del 1915, il fondatore della scuola giuridica nazionale di diritto pubblico insisteva sulle motivazioni giuste e necessarie del conflitto in atto<sup>28</sup>. Eroicamente, riscoprendo il bene dell'amor di patria e il senso di appartenenza ad un unico corpo statale, il popolo italiano nel maggio del 1915 aveva votato per l'entrata in guerra del Regno, allontanandosi dalle scelte della politica italiana della stagione giolittiana, volte a privilegiare egoisticamente gli interessi economici e gli obiettivi di classe. Pur nella consapevolezza dei disastri che la guerra avrebbe lasciato all'Italia, gli italiani avevano votato per la partecipazione al conflitto. Le ragioni, giuste e necessarie, andavano ricercate nel fallimento del sistema internazionale costruito per garantire la conservazione della pace tra le nazioni e nel crollo dei valori "politici" e "etici" della civiltà moderna.

Il discorso di Orlando arrivava in un momento angoscioso per le truppe italiane appena inviate sul fronte di guerra. I primi spostamenti dell'esercito sul basso Isonzo avevano palesato le difficoltà di un corpo di armata, imponente nei numeri, ma scarsamente preparato e militarmente inadeguato. Le forze furono dispiegate sul fronte alpino per contrastare le truppe austriache, muovendosi in un territorio che, per estensione e per l'estremità delle condizioni climatiche, sfidava l'esercito italiano a misurarsi con uno scenario sconosciuto e ostile. Nonostante i piani perfetti del generale Cadorna, le operazioni militari si rivelarono fallimentari, pregiudicando la prima offensiva sull'Isonzo. Le battaglie del 1915 svelarono il volto drammatico del conflitto e i limiti delle brigate italiane, colte totalmente impreparate sia sul piano degli armamenti, sia su quello

---

<sup>27</sup> P. Bonfante, *Le ragioni politiche della nostra guerra*, in Associazione nazionale fra i professori universitari, *La nostra guerra*, cit. pp. 103- 125.

<sup>28</sup> V. E. Orlando, *La guerra giusta e necessaria*, Campobasso 1918.

della resistenza alle durissime condizioni di vita al fronte. Mantenere alto l'umore di migliaia di soldati esposti al fuoco di cannoni e di mitragliatrici micidiali si rivelò impegno difficile ma necessario, per la tenuta dell'esercito e per gli italiani tutti che, anche quando restarono lontani dalle linee di assalto, seguivano con angoscia le sorti dei familiari stipati nelle trincee. Proprio al valore e allo sforzo eroico dei soldati Orlando dedicava un passaggio centrale del suo discorso. Le perdite e le sanguinose sconfitte subite dall'esercito avevano reso possibile un risultato straordinario e consolatorio, ossia la solidarietà e la fratellanza tra le milizie, senza distinzioni di classe o di provenienza geografica. Pur tra mille difficoltà, i connazionali al fronte davano prova di devozione alla patria, di moralità e di coraggio confermando così la grandezza e l'impegno del popolo italiano. Una trama sottile teneva poi insieme "l'Italia combattente e l'Italia delle retrovie", entrambe impegnate ad affrontare i venti di guerra con determinazione e spirito di sacrificio.

Qualche riflessione Orlando dedicava anche alla legislazione di guerra e ai rapporti con la Santa Sede. Il conflitto mondiale aveva investito il governo di poteri straordinari per fronteggiare le emergenze, ma il ministro rivendicava l'equilibrio e la prudenza dell'azione statale. Il *corpus* normativo prodotto dall'emergenza bellica aveva certamente influito sull'assetto consolidato dell'ordinamento, toccando nei contenuti tutti i cinque codici vigenti. Tuttavia, per Orlando, la legislazione di guerra aveva conservato una assoluta coerenza e logicità, senza alterare i principi generali ispiratori dell'ordinamento nazionale. Solo qualche anno più tardi, Francesco Ferrara, tornando sull'argomento, avrebbe invece posto in evidenza la portata innovativa del diritto della guerra, che pur originato dall'occasionalità dell'evento, aveva fatto affiorare principi e regole giuridiche nuove, coerenti con le necessità della società moderna, e una riflessione critica su categorie tradizionali fortemente in crisi<sup>29</sup>.

I rapporti con il Pontefice, all'indomani dell'entrata nel conflitto, neanche avevano subito troppi stravolgimenti. La legge sulle guarentigie aveva assicurato alla Chiesa il rispetto di alcune prerogative, che uno scontro armato così imponente e rivoluzionario rischiava di cancellare. Il governo italiano in carica invece aveva confermato di volere attendere agli obblighi contratti con il Papa, rispettandone la supremazia spirituale, la pienezza dei diritti e le libertà proprie dell'autorità sovrana.

La conclusione cui perveniva Orlando era quindi incoraggiante e positiva. La guerra in corso, per la prima volta nella storia, aveva offerto l'opportunità di mostrare al mondo "che l'Italia contemporanea non gode solo degli incanti della natura e dell'arte, ma conosce pure l'aspra e sana virtù del sacrificio e della sofferenza: che non è solo genitrice di pensatori e di poeti, ma di tutto un

---

<sup>29</sup> F. Ferrara, *Diritto di guerra e diritto di pace*, Discorso inaugurale dell'anno accademico 1918-1919 del R. Istituto di Scienze sociali "Cesare Alfieri", in "Rivista del diritto commerciale e del diritto generale", XII (1918), pp. 683-714 ora in Id., *Scritti giuridici*, I, Milano 1954, pp. 65-105.

popolo illuminato dall'idea e temprato all'azione: che la nostra fede ha muscoli, ha nervi, ha soprattutto, calde mani per ghermirne le alate vittorie”<sup>30</sup>.

### 3. La “guerra giusta” di Panunzio

La prolusione di Panunzio del gennaio 1916 si inseriva nel contesto di una discussione già molto incalzante e dalle differenti sfumature, in cui riecheggiavano anche le suggestioni e le aperture scientifiche della psicologia sociale e individuale<sup>31</sup>.

Il *Concetto della guerra giusta*, fin da principio, era stato immaginato come parte di un progetto editoriale più ampio che alla fine avrebbe contato quattro saggi, destinati nell'insieme a ricostruire la teoria di Panunzio sul diritto internazionale e la sua visione della Società delle Nazioni<sup>32</sup>.

La “guerra giusta”, nella memoria culturale europea, rappresentava un oggetto di riflessione ricorrente, a partire dalle lontane ascendenze teologiche e giuridiche di Agostino e Tommaso d'Aquino, alla Scolastica spagnola, ad Alberico Gentili, fino alle teorie moderne di Hobbes e Grozio e più in generale della Scuola giusnaturalistica<sup>33</sup>. Dalla ricca e secolare produzione testuale, posta all'origine del *ius gentium* e del *diritto internazionale*, erano derivati alcuni postulati fondamentali relativi alla giustizia dello scontro bellico, al *bellum iustum*<sup>34</sup>. La guerra giusta “di natura” era quella difensiva, scatenata da un'aggressione al corpo statale che procurava un pericolo presente e certo e minacciava la vita, la libertà e i beni di una comunità civile. Di contro, la guerra offensiva, solo a certe condizioni – ovvero se dichiarata dall'autorità sovrana legittima, sorretta da una *iusta causa* e condotta con *recta intentio* - poteva essere considerata necessaria e fondata<sup>35</sup>.

L'autorità scientifica dei teologi, dei canonisti, dei dottori medievali e dei giusnaturalisti fu ben presente all'attenzione di Panunzio nel momento in cui si

---

<sup>30</sup> V. E. Orlando, *La guerra giusta e necessaria*, cit., p. 30.

<sup>31</sup> L'interesse per gli studi di psicologia sociale e delle folle è confermato dallo stesso Panunzio, che nel lavoro *La persistenza del diritto*, Pescara 1909, pp. 27-28, citava gli insegnamenti di Gabriel Tarde, Gustave Le Bon, Scipio Sighele, Ludwig Gumplowicz per argomentare la natura sociale del diritto e la sua riconduzione alle leggi psicologiche della società civile.

<sup>32</sup> Oltre *Il concetto della guerra giusta*, Campobasso, 1917, ne fecero parte *Diritto, forza e violenza*, Bologna 1921, *Introduzione alla Società delle Nazioni*, Ferrara 1920 e *La Lega delle Nazioni*, Ferrara 1920.

<sup>33</sup> A. A. Cassi, *Lo ius in bello nella dottrina giusinternazionalista moderna. Annotazioni di metodo e itinerari d'indagine*, in “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, 38 (2009), II, pp. 1141-1168.

<sup>34</sup> Autori e opere di quella tradizione testuale erano indicati da G. Salvioli, *Il concetto di guerra giusta negli scritti anteriori a Grozio*, Memoria letta all'Accademia Pontaniana nella tornata del 17 gennaio 1915, Napoli 1915.

<sup>35</sup> A. A. Cassi, *Santa, giusta, umanitaria. La guerra nella civiltà occidentale*, Roma 2015.

accinse a ricercare le ragioni della Grande Guerra.

Il problema della giustizia del conflitto è per Panunzio giuridico e filosofico, e riceve una diversa soluzione a seconda che lo si consideri da un punto di vista formale o sostanziale.

Il giurista dogmatico ovvero l'esperto della scienza internazionalistica non riconosce la questione, perché ritiene che fondata sia solo la guerra difensiva, condotta secondo le regole e i principi sanciti dagli accordi internazionali. Al contrario, il filosofo si interroga sulla legittimità della guerra e si allontana dalle posizioni del giurista, perché è consapevole della distanza tra la giuridicità di un conflitto e la sua giustizia. Di fronte alla evidente crisi che stava travolgendo l'ordinamento giuridico europeo-internazionale all'indomani dello scoppio della guerra mondiale, Panunzio ripropone la disputa sull'origine e la natura del diritto internazionale, rivendicandone le radici filosofiche in contrapposizione alla mera costruzione dogmatico-positivistica delle regole del diritto tra stati. Egli si sofferma proprio sulla separazione tra diritto e giustizia, e sostiene che il giurista dogmatico si occupa solo della giuridicità della guerra, non della sua legittimità.

La guerra veramente giusta, per Panunzio, è quella che sconvolge l'ordine esistente, rendendo possibile il passaggio a nuovi equilibri, ad un moderno sistema di precetti che tenga conto delle tensioni politiche e sociali del tempo e che operi come mezzo per raggiungere una diversa condizione di pace. Solo la guerra *offensiva* è dotata di questa potenza vitale. La mera difesa militare riduce lo sforzo bellico alla conservazione dell'ordinamento esistente e al mantenimento degli equilibri già raggiunti, e pertanto non può essere reputata una vera e propria guerra.

Per Panunzio il fondamento di giustizia del diritto alla guerra è questione che si ripropone regolarmente in epoche di scontri, e inevitabilmente rinvia ai fondamenti del diritto naturale per rispondere alla domanda sulla legittimità di un'azione offensiva.

Il richiamo al diritto naturale era in aperta polemica con il concettualismo e il positivismo giuridico di fine Ottocento, dominante anche nel diritto internazionale<sup>36</sup>. La rivendicazione, dal sapore quasi eretico, della necessità di un ritorno al giusnaturalismo e alla filosofia del diritto aveva provocato reazioni

---

<sup>36</sup> “Così le concezioni “positivistiche” dell’ordine e del diritto internazionale, tacitamente se non espressamente “irenistiche”, che erano predominanti fino al principio del secolo in cui ci troviamo, hanno visto sorgere accanto ad esse da circa un ventennio, come ci è attestato dalla letteratura giuridico-filosofica europea recentissima, italiana in ispecie, dottrine e concezioni filosofiche non dogmatiche, metafisiche non positive, espressamente “polemiste”: e oggi assistiamo, per opera della guerra che si combatte fra le nazioni, ad una vera e propria trionfale rinascita della filosofia del Diritto Naturale, come ha scritto di recente l’Orestano”, S. Panunzio, *Il concetto della guerra giusta*, cit. pp. 20-21. Sulla costruzione dogmatica e positivista del diritto internazionale cfr. L. Nuzzo, *History, Science and Religion. International Law and the Savigny’s Paradigm*, in L. Nuzzo, M. Vec (curr.), *Constructing International Law. The Birth of a Discipline*, Frankfurt a. Main 2012, pp. 25-50 ; Id., *La storia del diritto internazionale e le sfide del presente*, in “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, 42 (2013), pp. 681-701.

preoccupate da parte dei giuristi che, pur vivendo l'esperienza drammatica del conflitto mondiale, negavano l'esistenza di un problema di giustizia intrinseca della guerra, e riducevano la questione alla sola giuridificazione degli scontri. Panunzio, seguendo gli insegnamenti di Iginio Petrone e di Giorgio Del Vecchio, fa propria la teoria che occorre andare oltre le leggi positive e il sistema di regole vigenti per governare le spinte innovative che nascono dalle relazioni intersoggettive, ritornando ai quei principi fondamentali del diritto di natura che l'indirizzo positivistico e legalistico ottocentesco avevano respinto con tanto sdegno. Era dunque compito del filosofo del diritto, e non del teorico del diritto internazionale, indagare i principi del diritto naturale e ricercare in esso le ragioni fondanti della guerra legittima.

La risposta al problema della guerra giusta obbliga il filosofo a spostare l'attenzione sul concetto stesso di diritto. La guerra travolge il diritto vigente e l'ordinamento giuridico positivo. Ma, si chiede Panunzio, cosa si intende filosoficamente per diritto?

“È oramai nozione acquisita alla scienza che diritto e torto, dialetticamente considerati, sono termini non contraddittori ma interdipendenti e complementari; che il diritto suppone ed è logicamente preceduto e condizionato da un conflitto di attività e di forze di soggetti diversi, siano questi individui, famiglie, gruppi, nazioni, popoli, stati, conflitto che esso – il diritto – compone e volta a volta risolve in una “coordinazione obiettiva” secondo un principio di ragione”, afferma Panunzio riprendendo alcuni passaggi della teoria di Del Vecchio<sup>37</sup>. Il diritto presuppone una lotta e tende alla composizione di forze antagoniste, in virtù di un superiore principio di giustizia. Tra il diritto e il torto si instaura la medesima relazione dialettica che si ritrova tra la pace e la guerra: come non può esserci la conquista della pace senza una guerra, ugualmente non potrà esserci diritto senza un torto. Per la filosofia del diritto l'ordinamento giuridico non è mai statico, immobile, dato per sempre e il torto opera come fattore correttivo del sistema normativo esistente. Per la teoria giuridica europea tradizionale il diritto proveniva da Dio e ogni violazione o turbativa era ritenuta illecita e ingiusta. Chi, ancora in età contemporanea, professava la natura divina del diritto giungeva ad affermare che la *forza* che difende l'ordine vigente è *a priori* giusta, mentre la *violenza* che turba l'equilibrio esistente è naturalmente ingiusta

La visione laica e positiva del diritto aveva dimostrato che l'ordinamento giuridico, in quanto prodotto dell'intelletto umano, è dinamico, progressivo e non è giusto “di natura”. Riallacciandosi alle posizioni di Pasquale Fiore, Panunzio insiste sulla costante mutevolezza del diritto internazionale e sulla necessità che i principi di natura si adattino sempre alle circostanze del tempo.

Il diritto positivo tende a conservarsi perché pretende di esaurire tutto l'universo giuridico e fa appello alla *forza*; il diritto naturale tende invece a

---

<sup>37</sup> S. Panunzio, *Il concetto della guerra giusta*, cit., p 30.

rovesciare l'ordine che produce delle ingiustizie, per introdurre un moderno complesso di regole attraverso il ricorso alla *violenza*. La *forza* dunque impone il mantenimento di un assetto giuridico, mediante l'impegno della coazione e, nel caso, anche invocando la guerra difensiva o punitiva.

La *violenza* al contrario è dotata di una carica innovatrice, perché distrugge il sistema di regole esistente per crearne uno nuovo, più giusto. Mentre il diritto positivo è sempre abbinato alla forza, il diritto naturale è un diritto senza forza, che esiste prima e contro la forza, e si impone mediante la violenza.

Nella percezione collettiva la guerra è classificata come un'offesa, una violenza. Con ciò tuttavia non è dimostrato che essa sia sempre ingiusta *a priori*. Rivelando le forti suggestioni che sul suo pensiero avevano avuto le posizioni teoriche di Georges Sorel<sup>38</sup>, Panunzio afferma che, se la violenza può apparire una ingiustizia se riferita ad una visione immobile dell'ordinamento giuridico, in una costruzione che esalti invece la costante mutevolezza del diritto, la guerra diviene giusta nel momento in cui tende al raggiungimento di un fine collettivo superiore.

Il nodo teorico da sciogliere è quindi, in Panunzio, tutto riassunto nella contrapposizione dei binomi forza/giustizia e violenza/ingiustizia, da cui fa dipendere la legittimità tanto delle guerre internazionali quanto delle guerre civili.

Per la cultura giuridica tradizionale il fondamento della guerra era da ricercarsi nella difesa di un diritto preesistente violato<sup>39</sup>. La guerra giusta circoscritta alle ragioni della difesa induceva a giustificare l'azione punitiva e il diritto di intervento, "legittimità che fu idealizzata e praticata dalla S. Alleanza e teorizzata dagli scrittori della Restaurazione"<sup>40</sup>.

Panunzio critica la guerra punitiva perché, alla luce delle premesse sull'idea della guerra giusta, ritiene che non si possa sanzionare penalmente la violenza di un popolo che vuole affermarsi e perfezionarsi. Nel passato, le guerre difensive-punitive erano consuete e giustificate, in quanto motivate dalla necessità di tutelare lo *status quo* del mondo sociale, giudicato perfetto, assoluto e soprattutto di derivazione divina.

La visione consolidata della guerra difensiva conduceva alla conservazione della pace perpetua nonché degli equilibri esistenti e, argomentando più a fondo arrivava a dichiarare l'equivalenza assoluta di giustizia e pace.

Panunzio obietta che, se fosse legittimo ricorrere alle armi solo in presenza di una lesione del diritto esistente, ne conseguirebbe l'abbandono totale dell'idea

---

<sup>38</sup> In modo particolare si avvertono gli echi di G.Sorel, *Réflexions sur la violence*, Paris 1908 (trad. ital. in Id., *Scritti politici*, a cura di Roberto Vivarelli, Torino 1963).

<sup>39</sup> S. Panunzio, *Il concetto della guerra giusta*, cit. p 37, dove in nota è riportata un'ampia citazione di Francisco de Vittoria. Alle posizioni tradizionali Panunzio poi ascrive anche la tesi di Filomusi Guelfi e di Mamiani sul presupposto della guerra giusta.

<sup>40</sup> *Ivi*, p. 39.



della guerra e l'illusione della pace perpetua. Questa è l'aspirazione di coloro che egli definisce gli *utopisti* del diritto internazionale<sup>41</sup>, che vorrebbero realizzare nei rapporti interstatali la medesima condizione di inoffensività che ravvisano nelle relazioni intersoggettive, garantita dalla presenza di un'autorità superiore sovrastatale. Tuttavia, anche nei rapporti tra persone, la coordinazione giuridica non è mai immutabile, ma è sempre prodotto del processo storico del diritto, e quindi costantemente soggetta a momenti di crisi, a rivoluzioni che provocano rotture e trasformazioni rispondenti ai principi del diritto di natura, che mai nessun giudice o potere sopraindividuale potrà punire. Il diritto statale storicamente determinato sopravvive fino a quando un moderno ordine, espressione degli interessi in conflitto, si impone con l'insurrezione e la violenza. Se dunque i rapporti tra gli individui sono soggetti sempre alle tensioni tra forza e violenza, a maggior ragione anche l'ordinamento internazionale subirà le stesse oscillazioni. L'errore che Panunzio contesta ai giuristi è quello di avere tralasciato la natura positiva del diritto internazionale e di avere tratto, sulla base di un equivoco di fondo, conclusioni devianti, ovvero "che la *guerra* è un male assoluto passibile di pena; che la guerra è insomma un "delitto", e non solo nelle e per le forme in cui si esplica, ma nella sua sostanza, intendiamo dire la vera guerra, la offensiva; che l'unica guerra legittima è la guerra difensiva, riconducibile alla categoria della pena o sotto la forma di una *auto-tutela* giuridica subbiettiva di uno Stato avverso uno o più altri Stati; o sotto la forma di una vera e propria tutela obbiettiva non *fra* ma *sopra* gli Stati, esercitata da un "Super-Stato" o da una "Comunità di Stati" contro lo Stato violatore del diritto"<sup>42</sup>.

Per dimostrare il fondamento di legittimità della guerra offensiva Panunzio ritorna sull'analisi dell'origine del diritto positivo.

Il *prins* logico per la pensabilità del diritto è lo "stato di natura" di hobbesiana fondazione, inteso come condizione di scontro, di guerra di tutti contro tutti. Nella guerra si riconosce l'altro e si arriva alla coscienza di sé. È il principio etico dell'alterità che informa di sé le relazioni interindividuali. Il principio dell'alterità introduce, non senza spargimento di sangue, una prima regola tra le parti contrastanti, una prima pacificazione ossia un patto.

Dallo stato di natura si passa allo stato di diritto, dove il diritto positivo diviene strumento per arrivare alla cessazione della lotta. Ma si pongono a questo punto una serie di quesiti: l'accordo si fonda sull'uguaglianza delle parti? È perpetuo o provvisorio? La pace e le condizioni pattuite segnano definitivamente la cessazione del conflitto?

Panunzio di fronte a questi dubbi ha una risposta certa. Lo stato di diritto è una *spiritualizzazione* dello stato di natura ma è solo una vittoria parziale dello spirito. Il diritto positivo, storicamente determinato, è solo in parte espressione dell'idea assoluta di diritto. Richiamando passaggi della filosofia di Petrone,

---

<sup>41</sup> *Ivi*, p. 42.

<sup>42</sup> *Ivi*, p. 46.

Maggiore e soprattutto Del Vecchio, Panunzio insiste nel dire che diritto e giustizia non coincidono. La giustizia non si realizza in un solo momento ma è movimento, è processo costante. Tre sono le tappe della *spiritualizzazione* delle relazioni umane: a) lo stato di natura; b) lo stato di diritto; c) lo stato di giustizia.

Per Filomusi Guelfi, nelle relazioni di pace fra Stati vale, come rapporto giuridico positivo, “lo stato di fatto legittimato dai patti e dai trattati internazionali”<sup>43</sup>. Il trattato, fino a quando fa stato tra i contraenti, comporta obblighi e diritti. Formalmente è una fonte giuridica, dunque, ma ciò non significa che sia necessariamente giusta, sempre e *a priori*. Certo, nella storia dell’umanità ci sono modelli di fonti giuridiche internazionali che sono stati accolti come giusti. Un caso esemplare è stata la Dichiarazione francese del 1789 o la pace di Westphalia, pietra miliare del diritto internazionale. Ciò nonostante, il patto fra stati non necessariamente esprime anche l’ideale di giustizia.

Quando le volontà contendenti depongono le armi e stipulano la pace, la fine della lotta non significa raggiungimento della giustizia. Spesso una delle parti si vede costretta ad accettare condizioni formalmente giuridiche ma ingiuste, per necessità di sopravvivenza. Fino a quando il patto farà stato tra i contendenti, prevarrà il suo valore giuridico, ma esso non potrà vincolare in eterno i firmatari. Arriverà il giorno in cui uno dei essi affermerà la propria libertà e romperà il patto, impugnando nuovamente le armi. Si passerà allora dallo stato di diritto allo stato di fatto, per costruire poi un nuovo stato di diritto. Si precipiterà in una condizione di crisi e di totale dissoluzione giuridica e sociale – con la guerra tra stati o con la guerra civile all’interno di una compagine statale – in cui tutte le relazioni costituite verranno sottoposte a revisione. Ma questo è un processo inarrestabile del diritto. La storia offre molti esempi di scontro drammatico tra forze conservatrici e forze innovatrici. Quando si passano in rassegna i vari assetti sociali risultati dalla lotta “vediamo che dall’assetto *predatorio* non ancora toccato dal crisma del consenso e del diritto, progrediamo all’assetto *schiavistico*, e da questo al regime propriamente *contrattuale*”<sup>44</sup>. Anche lo stato schiavistico è giuridico, ma nessuno può dire che sia giusto. Chi potrà allora impedire allo schiavo che abbia acquisito coscienza della propria potenza, di volgere la sua forza come violenza contro il diritto ingiusto che lo condanna? Si può obiettare che vale la regola “*pacta sunt servanda*”. Ma Panunzio replica che fu opera di Grozio la rivendicazione del valore giuridico-razionale del principio, fatta allo scopo di dare un fondamento di obbligatorietà allo stato di fatto. Ma Grozio ignorava il concetto di diritto di natura proposto dalla filosofia moderna, da Rousseau a Kant e elevava al rango di verità assoluta un valore empirico, che può oltretutto rivelarsi ingiusto. Dunque Grozio è per Panunzio un dogmatico non un filosofo, perché considera il diritto un *opus operatum* e non un *opus operandum*. Il giurista come il giudice giudica *secundum legem*, secondo gli

---

<sup>43</sup> *Ivi*, p 51.

<sup>44</sup> *Ivi*, p 55.

accordi ma non giudica i patti medesimi. E guai quando la giurisprudenza vuole pronunciarsi non sulla forma ma sul contenuto e procedere alla valutazione degli interessi.

A questo punto Panunzio attribuisce al filosofo-giurista la capacità di abbandonare gli stretti confini formali per esaminare il fondamento razionale della validità del patto. Le sue osservazioni nascono dalla visione comparativa della teoria conservatrice e dogmatica di Grozio con quella rivoluzionaria e dialettica di Rousseau. Il principio formulato da Grozio dell'origine naturale dello "stare pactis" esclude la possibilità di una valutazione critica del trattato e obbliga inevitabilmente alla sua osservanza in perpetuo. Ogni violazione del trattato comporta un'ingiustizia. Ne discende allora che la guerra difensiva è sempre giusta, mentre quella offensiva è illegittima.

L'esperienza e la ragione smentiscono quel principio aprioristico. Citando ancora Del Vecchio, Panunzio afferma che questo errore è proprio di chi trasforma il diritto storico-fenomenico in diritto ideale. Secondo la logica della inviolabilità dello stato di diritto preesistente non si dovrebbe mai rompere il patto, ma le due concezioni, empirica e razionale, si contrappongono. Nella storia tante volte gli stati hanno dovuto fare ricorso alla violenza per abbattere la forza di un ordine ingiusto, esattamente come nella storia interna di una comunità civile, spesso gli oppressi, gli umili si sono dovuti ribellare alla forza dei potenti e dei possidenti. Non è un caso se Panunzio paragona la lotta fra gli stati allo scontro tra lavoratori e capitalisti. La tipica forma di lotta degli operai è lo sciopero, che è una vera e propria guerra interna. Anche in questi scontri la logica della conservazione vorrebbe la loro composizione attraverso l'arbitrato o la mediazione. Anche per lo sciopero si pone un problema di giustizia e si può distinguere tra la protesta di difesa o di attacco. Nel primo caso si tende a conservare l'accordo stipulato, mentre con l'offesa si mira allo stravolgimento. Nella guerra tra le parti, che si sfidano con lo sciopero e con la serrata, il conflitto termina con un contratto o un patto. I termini della definizione dei contrasti possono però essere ingiusti, specie se si considera la posizione di debolezza dei lavoratori. Ne consegue allora che l'accordo raggiunto non potrà che essere parziale, temporaneo e che in seguito gli operai saranno legittimati a violare il patto per ottenere condizioni migliori<sup>45</sup>.

La lunga premessa teorica permette a Panunzio di giungere alla conclusione che la guerra offensiva, che aggredisce i patti e l'ordine positivo, è l'atto con cui si infrange il diritto creato dall'uomo che non risponde più alle necessità del nuovo. Da una prospettiva filosofica, dunque, non c'è differenza fra la guerra di attacco o di difesa e questo perché gli stati nazionali, come gli uomini, godono di due diritti subiettivi, il diritto alla conservazione e il diritto al perfezionamento. Giusta è non solo la guerra provocata dalla violazione del diritto, ma anche il conflitto dettato dalla necessità di rimuovere ostacoli che si

---

<sup>45</sup> *Ivi*, p 64-65.

frappongono al perfezionamento della vita di uno stato. Frequentemente, gli accordi internazionali hanno preteso per gli Stati minori condizioni limitative imposte dai firmatari più potenti. Gli Stati più “vecchi” tendono ad essere conservatori e pacifisti, mentre le compagini giovani sono più violente<sup>46</sup>. Con ciò Panunzio non vuole tuttavia giustificare la prepotenza e la sopraffazione, “il male per il male, la strage per la strage, la morte per la morte”. Giustificata è la lotta per l’indipendenza di uno Stato, per la nazionalità e per il suo perfezionamento. Di questo l’Italia era ben consapevole a proposito delle terre irredente e più in generale per la storia dell’indipendenza nazionale.

Giusta allora era la guerra in grado di realizzare una migliore armonia tra le parti in conflitto, un moderno ordine di relazioni più rispondente all’ideale supremo della giustizia naturale<sup>47</sup>.

#### 4. Scienza, tecnologia e guerra

Industriale e tecnologica, la Grande Guerra rivelò al mondo gli straordinari progressi compiuti in pochi decenni dalla ricerca applicata. Al tempo stesso, svelò anche le degenerazioni, i rischi e gli orrori di una modernità in grado di generare catastrofi e tragedie di dimensioni impressionanti. Il connubio scienza/eserciti, quale cifra del conflitto bellico, pose i giuristi di fronte a nuovi interrogativi sui limiti, sul controllo e sulla gestione dei sofisticati strumenti di assalto e sulla moralità dello sviluppo scientifico. La guerra nei cieli controllata dagli aerei, quella sui mari affidata ai sottomarini, i gas asfissianti che spaventano milizie e popolazioni richiamarono l’attenzione degli intellettuali sui principi e fondamenti del *jus in bello*, sconvolto dalla novità degli armamenti e dalla condotta strategica degli stati in conflitto. Il potenziale distruttivo di un attacco aereo o marino, il coinvolgimento dei civili nell’impiego di armi chimiche o di lunga gittata e il pericolo di devastazione del patrimonio artistico e culturale rappresentavano problemi nuovi che richiedevano un’adeguata disciplina da parte del novello diritto internazionale.

I nodi critici del “diritto in guerra” furono oggetto di riflessione da parte di Panunzio. Ad essi dedicò diverse pagine dello scritto *Diritto, forza e violenza*. Pubblicato nel 1921, il saggio – come ricorda l’autore – era stato scritto nel 1917 e in continuità logica con il lavoro sulla guerra giusta. Dopo una parte iniziale che riassumeva le teorie sulla violenza, Panunzio cercava di proporre una

---

<sup>46</sup> *Ivi*, p 76, “Si comprende facilmente che gli Stati “maggiori” [...] si atteggiino, riuniti in Concerti e Sante Alleanze, a pedagoghi e a padri tutelari dell’ordine e della pace internazionale. Guai ai popoli minori quando cessano di essere minorenni e aspirano a diventare uomini. L’ordine internazionale è “sicuro” se e fino a quando riposa sulla passiva acquiescenza e sull’immobilità di tutti gli Stati, e specialmente dei piccoli”.

<sup>47</sup> *Ivi*, p 82.

possibile inquadratura della questione, comune ai suoi contemporanei, relativa alla limitazione degli atti di violenza e alla possibilità di regolare con le convenzioni, codici e trattati le derive delle azioni di guerra. Citando Kant, Panunzio riconosceva il diritto degli Stati di fare valere le proprie ragioni mediante i conflitti armati, premessa da cui derivava la possibilità per i belligeranti di fare ricorso a tutti i mezzi idonei a distruggere la forza dell'avversario. L'esperienza della guerra recente poneva tuttavia con una certa urgenza la necessità di individuare un limite giuridico e morale all'impiego degli strumenti distruttivi. Il nodo da sciogliere riguardava la possibilità di introdurre, mediante le convenzioni internazionali, una disciplina rigorosa dei moderni prodotti dell'industria e della ricerca scientifica. Panunzio ricordava lo sdegno e la comune condanna dei popoli di fronte agli assalti della Germania che avevano colpito città indifese, luoghi civili e talvolta navi-ospedale. Se il diritto alla guerra era legittimo, così come il ricorso agli strumenti utili a sconfiggere il nemico, ciò non escludeva l'opportunità di contenere azioni e comportamenti senza misura, senza scrupoli o senza ritegni morali<sup>48</sup>.

L'analisi di Panunzio si ricollegava alla tradizione filosofica occidentale sulle forme delle rivoluzioni e delle guerre. Omero, Livio, e poi Gentili, Grozio, De Maistre, Proudhon, Rousseau, Kant erano gli autori da cui attingere ancora per trarre argomenti a favore della disciplina giuridica della violenza di guerra. Molto presente nelle argomentazioni di Panunzio è sempre il pensiero di Del Vecchio, che aveva condannato le azioni a danno dei civili non combattenti nonché qualunque forma di barbarie che colpisse ingiustamente i beni e il patrimonio culturale del nemico<sup>49</sup>. La condotta spregiudicata di guerra tenuta dalla Germania appariva ai giuristi come la prova più evidente del fallimento del diritto internazionale, le cui regole non erano state in grado di prevenire o punire le violazioni degli accordi da parte dell'esercito tedesco. Di fronte all'unanime giudizio di collasso dell'ordinamento internazionale, Panunzio reagiva indicando una possibile strada per ricondurre sotto il controllo giuridico anche le forme più moderne dei combattimenti.

Preliminarmente andava chiarita la definizione di atto bellico e per Panunzio tale è la strategia, l'azione volta alla distruzione della forza organizzata dello Stato avversario, nei limiti di quanto regolato dai trattati internazionali. Il bersaglio dell'operazione di guerra – ma il ragionamento viene esteso anche alle rivoluzioni interne - deve essere il corpo militare della controparte, l'esercito dei combattenti, dei belligeranti. Atti che colpiscono le popolazioni, come la distruzione degli ospedali o le deportazioni dei civili, non possono rientrare nel novero delle strategie militari perché offendono i sentimenti e lo spirito umano. Le ragioni dei conflitti talvolta finiscono per autorizzare, anche in forza delle convenzioni internazionali e dei regolamenti di guerra, alcune distruzioni

---

<sup>48</sup> S. Panunzio, *Diritto, forza e violenza*, cit., pp. 73 ss.

<sup>49</sup> *Ivi*, p. 102.

terribili, ma sono lecite e giustificate dallo stato di necessità. Non vanno confuse con gli assalti che mirano solo a dare sfogo alla brutalità umana.

Il disagio maggiore avvertito dai giuristi riguardava la classificazione della guerra marittima e della guerra aerea, per gli effetti devastanti che potevano recare, e che sollevavano il dubbio se potessero “essere riconosciuti e autorizzati”<sup>50</sup> e a quali condizioni dal diritto internazionale. Il nucleo della questione era il controllo e la limitazione della ricerca scientifica e della tecnologia a fini bellici. Panunzio coglie in questo passaggio il nodo critico delle guerre moderne e future e sul punto ammette che

gli attuali mezzi bellici non tendono che a disumanizzare, conveniamo, la guerra e a meccanicizzarla. Forse, anzi, il limite estremo della perfezione tecnica e scientifica della guerra, ed è sperabile, sarà la distruzione della guerra e la sua eliminazione come contesa con mezzi armati [...] È, io credo, il più urgente e drammatico problema “storico” della società contemporanea<sup>51</sup>.

Non è compito del filosofo suggerire delle soluzioni, bensì sollevare problemi, partendo dall’osservazione della realtà, cui poi il diritto internazionale dovrà cercare di dare una direzione. I progressi della scienza non possono essere impediti e il giurista dovrà sforzarsi di far rientrare nel diritto di guerra anche l’impiego legittimo di armi sempre più sofisticate e micidiali. Sarebbe piuttosto compito degli scienziati evitare di progettare mezzi di sterminio che poi il diritto deve limitare. Emerge dalle parole di Panunzio la consapevolezza che le guerre, a partire dall’esperienza del 1914-1918, saranno sempre più condizionate dai progressi tecnologici e che la vittoria di un esercito sull’altro dipenderà dal contributo determinante della ricerca scientifica. Dalla prima guerra mondiale in poi cambia decisamente il peso e il ruolo delle scienze applicate e dell’organizzazione scientifica. Ne avranno coscienza molto presto anche i ricercatori che, all’indomani delle immani tragedie del conflitto mondiale, comprenderanno le potenzialità terrificanti delle future guerre tecnologiche. Non a caso, da posizioni patriottiche e militanti tanti si sposteranno su versanti dichiaratamente pacifisti e antimilitaristi. Paradigmatica diverrà la biografia intellettuale di due massimi esponenti della ricerca scientifica europea, Bertrand Russel e Albert Einstein, che guideranno la schiera degli scienziati contrari allo scontro armato<sup>52</sup>.

Le questioni sollevate dalla Grande Guerra erano dunque numerose e di difficile risoluzione per gli intellettuali. Le dimensioni umane del conflitto e l’ampio coinvolgimento anche dei civili nelle operazioni belliche obbligavano a ripensare il concetto stesso di “combattente”. L’espressione “Nazione armata”,

---

<sup>50</sup> *Ivi*, p. 109.

<sup>51</sup> *Ivi*, p. 113.

<sup>52</sup> A. Guerraggio, *La scienza in trincea. Gli scienziati italiani nella prima guerra mondiale*, Milano 2015, pp. 215 ss.

ricorrente nei discorsi e negli scritti, invitava a riflettere sul significato e a chiarire se comprendesse solo l'esercito o se includesse tutti i membri di uno Stato in guerra. La presenza dei civili nelle operazioni militari era un dato più che evidente: attorno all'impresa bellica ruotavano numerose attività quotidiane di organizzazione, supporto e assistenza delle truppe. I combattimenti avevano avviato un imponente processo di mobilitazione economica e sociale che, oltre a fornire risorse alle milizie, produceva modificazioni strutturali negli apparati istituzionali, nei sistemi produttivi e negli equilibri sociali. Il lavoro degli operai impegnati nelle fabbriche più distanti dalle linee di combattimento, in fondo, rendeva possibile la prosecuzione di una quotidianità necessaria per l'economia dello Stato, per la sopravvivenza dei concittadini e per il sostentamento delle truppe. L'impiego delle donne e dei minori nelle mansioni un tempo riservate agli uomini, impegnati al fronte, garantivano la funzionalità di servizi e di prestazioni necessarie tanto all'efficienza dell'esercito quanto alla conservazione della nazione. Erano allora costoro classificabili come combattenti? La questione non era di poco conto perché era strettamente intrecciata alla riflessione sulla legittimità di operazioni militari distruttive ad ampio raggio.

I tanti interrogativi formulati da Panunzio conducevano il filosofo a cercare di individuare una linea di confine tra mezzi leciti e illeciti di combattimento. Già le convenzioni internazionali tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento avevano posto alcuni limiti alle azioni di guerra. La Conferenza di Pietroburgo del 1868 e quella dell'Aja del 1899 avevano vietato l'uso del veleno o l'impiego dei gas asfissianti. Altre disposizioni avevano disciplinato il trattamento dei nemici catturati o feriti. Il successivo accordo dell'Aja del 1907 aveva espressamente vietato il bombardamento di città o villaggi, luoghi di culto, ospedali, siti artistici. Per lo più, tuttavia, gli accordi internazionali regolavano la guerra terrestre, meno gli assalti aerei o via mare. Nessun trattato poi disciplinava l'impiego dei gas come mezzi di combattimento. Erano armi lecite? Panunzio osserva che il fine della guerra è la distruzione dello Stato, vero bersaglio degli assalti, e non l'annientamento degli individui che lo compongono. L'utilizzo delle armi chimiche provoca la morte dei soldati *uti singuli*, causando così una violazione del diritto di guerra, poiché il fine dell'atto bellico deve essere la messa fuori combattimento degli eserciti avversari e non l'uccisione in massa. Si è allora in presenza di un atto di "terrorismo", paragonabile alle inutili devastazioni di opere artistiche o di luoghi martoriati dai combattimenti. Le distruzioni, che non siano giustificate da ragioni di necessità, lasciano nella memoria e sulle ferite visibili la testimonianza dolorosa di una pericolosa inumanità che finisce con l'incidere anche sulla pace futura. Si parla allora di una "delinquenza di guerra", la cui responsabilità ricade sullo Stato e sul suo esercito, ben distinta dalla "delinquenza in guerra", comprensiva di reati quali l'omicidio, la rapina, il furto commessi in occasione della guerra, e la cui colpa grava sul singolo militare. La delinquenza in tutte le sue forme non è da

confondere con la violenza insita nella guerra. Questa non è sfogo di passioni o di istinti brutali ma

un rapporto etico e giuridico fra Stato e Stato, e perciò essa implica sempre un vincolo fra gli Stati, che mai ha tanta giuridica o meglio internazionale rilevanza che quando si è in guerra, e la rinuncia a mezzi e ad atti intrinsecamente iniqui e malvagi<sup>53</sup>.

L'argomento della "delinquenza" e del "terrorismo" in guerra offre a Panunzio l'occasione per spostare l'attenzione sulla necessità di un diritto penale internazionale e per riflettere sulla utilità dell'istituzione di un organismo sovranazionale quale fu la Società delle Nazioni.

Il grande progetto internazionale della Lega delle Nazioni, fortemente voluto dal presidente americano Woodrow Wilson, fu varato al termine della Grande Guerra con la Conferenza di pace di Parigi il 25 gennaio 1919 e la sua organizzazione fu definita intorno alla prima parte del Trattato di Versailles, firmato nel giugno dello stesso anno. I fondamenti del grande disegno erano stati illustrati da Wilson nel celebre discorso che tenne innanzi al Congresso americano l'8 gennaio 1918, con cui anticipava le future condizioni delle relazioni internazionali all'indomani della tragedia del conflitto mondiale e dello smarrimento che ne era seguito<sup>54</sup>. Il clamore del programma americano aveva prontamente animato un'intesa discussione in Italia con posizioni differenti<sup>55</sup>. L'obiettivo ambizioso a fondamento dell'impresa era la conservazione della pace, attraverso una serie di misure di carattere liberale, prima fra tutte l'affermazione del principio dell'autodeterminazione dei popoli, che favoriva la coscienza nazionale di colonie ed etnie ancora sotto il giogo delle dominazioni imperiali ma che, a seguito del crollo degli ultimi imperi (russo, ottomano e austriaco), potevano affermare la loro indipendenza.

Per scongiurare una nuova terrificante guerra, lo statuto della Società sancì il divieto di aggressione e l'obbligo di ricorrere alle trattative prima di sparare, attivando una complessa procedura di risoluzione della crisi che investiva di funzioni arbitrali l'organo politico della Società, il Consiglio. Nel caso in cui uno degli Stati firmatari avesse violato gli accordi, gli altri contraenti sarebbero stati autorizzati a rompere le relazioni economiche e politiche e il Consiglio avrebbe

---

<sup>53</sup> S. Panunzio, *Diritto, forza e violenza*, cit., p. 136-137.

<sup>54</sup> S. Mannoni, *Relazioni internazionali*, in M. Fioravanti (cur.), *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Roma-Bari 2002, pp. 225 ss.

<sup>55</sup> A. Sacerdoti, *Progetto americano di una lega internazionale per il rafforzamento della pace*, Firenze 1918; C. Barbagallo, *Verso la società delle Nazioni*, Milano 1919; G. Baglio, *Per la Società delle Nazioni*, Bari 1919; D. Bartolotti, *L'utopia della Società delle Nazioni e della pace bellica*, Genova 1920; E. Cimbali, *La mia dichiarazione della società universale degli stati: 24 anni prima della conflagrazione e la Società delle Nazioni del presidente Wilson*, Catania 1920; C. Ferri, *La Società delle Nazioni e l'Italia*, Milano 1924. Per una più ampia bibliografia sul tema cfr. I. Garzia *L'Italia e le origini della Società delle Nazioni*, Roma 1995; E. Costa Bona, *L'Italia e la società delle nazioni*, Padova 2004.



potuto raccomandare la mobilitazione di forze navali o terrestri. Nella realtà, le misure si sarebbero rivelate poi abbastanza deboli per impedire lo scoppio di nuovi conflitti armati<sup>56</sup>. La mancanza di un esercito internazionale che potesse intervenire al momento di un'aggressione si rivelò il limite maggiore dell'intero progetto sovranazionale.

Sulla Lega o Società delle Nazioni Panunzio intervenne con due saggi pubblicati nel 1920<sup>57</sup> ma come egli stesso ricordava nelle prefazioni, maturati negli anni del conflitto. Le attenzioni di Panunzio si concentrano sulla natura e sulla forma che deve assumere il consorzio internazionale denominato Lega o Società delle Nazioni. Come lo Stato anche la Lega nasce dal bisogno di assicurare la pace e di prevenire le guerre future, e pertanto deve preliminarmente coinvolgere tutte le nazioni del mondo e non solo alcune<sup>58</sup>. Ciò posto, Panunzio evidenzia che per costituire validamente un organismo internazionale con finalità tanto ambiziose bisogna affrontare tre presupposti giuridici fondamentali:

- a) riconsiderare il principio di indipendenza statale e sovranità;
- b) rivedere il concetto stesso di Stato;
- c) costruire la Lega partendo dalle strutture e istituzioni internazionali già esistenti.

Il collasso del diritto internazionale avvenuto per effetto della guerra mondiale era la conseguenza della più grave crisi del diritto pubblico degli stati. La tradizione costituzionale presentava lo Stato moderno come un soggetto contrapposto alle altre organizzazioni collettive dei consociati. L'idea della contrapposizione si era rivelato il limite maggiore del modello liberale di Stato. La visione individualistica ricevuta dall'esperienza rivoluzionaria francese aveva prodotto la fatale sparizione delle corporazioni di ascendenza medievale<sup>59</sup>. Tuttavia, il singolo cittadino non può fare a meno di partecipare alle associazioni spontanee, che rappresentano i cd. "sindacati" basati sulla condivisione di interessi che non sono solo economici e professionali, ma anche territoriali, geografici, nazionali ovvero aggregati basati sul sentimento di appartenenza ad una stessa terra natia, alla stessa razza, lingua, storia. Il "sindacalismo moderno"

---

<sup>56</sup> Una riflessione quasi immediata sui limiti del progetto della Società delle Nazioni si legge in G. Cimballi, *Lo Statuto della Società delle Nazioni e la Logica del Diritto*, in Id., *Dall'anarchia internazionale alla dichiarazione dei diritti dei popoli*, Firenze 1920, pp.456-497, articolo pubblicato nel 1919 in cui l'autore individuava i punti di debolezza dell'organismo internazionale e in particolare, la circostanza che non vi partecipassero tutte le nazioni; non vi era stata una dichiarazione preliminare dei diritti inviolabili dei popoli; l'assenza di un organismo sovranazionale preposto alla sorveglianza della pace mondiale in grado di intervenire nelle ipotesi di violazione degli accordi di pace.

<sup>57</sup> Il saggio *La Lega delle Nazioni* fu presentato da Panunzio nel 1918 in occasione di un concorso bandito dalla "Società Internazionale per la Pace" e per cui fu premiato. L'altro lavoro *Introduzione alla Società delle Nazioni*, come ricorda l'autore stesso, nasceva come conclusione delle riflessioni sulla guerra giusta e come introduzione critica allo studio sulla Lega delle Nazioni.

<sup>58</sup> S. Panunzio, *La Lega delle Nazioni*, cit., p. 4.

<sup>59</sup> *Ivi*, p. 12.

è la cura per uscire dalla crisi dello Stato liberale, il nuovo principio ordinatore delle relazioni giuridiche, da non confondersi con il sindacato operaio, parziale, inorganico, violento e negativo. Citando Santi Romano, Panunzio afferma che lo Stato contemporaneo deve riconoscere i sindacati presenti al suo interno e non pretendere di distruggerli. Esso si porrà di fronte a quelle organizzazioni come un ente che riconduce ad unità tutte le parti, senza confondersi con alcuna di esse, dotato di una propria personalità e di un proprio potere che deriva dalla sua stessa natura<sup>60</sup>. Il sindacalismo si impone come soluzione alla disgregazione dello stato e come principio ispiratore della stessa Lega delle Nazioni. Questa non dovrebbe essere imposta ma prodotta consensualmente dalle parti. In ciò – dice Panunzio – la Società dovrebbe essere più simile ad una Lega di Nazioni pienamente libere e autonome raccolte intorno a un rigoroso regolamento giuridico e non sottoposte ad una suprema autorità collettiva. Istituire il consorzio internazionale per mezzo di un atto di sovranità costituente, dando poi vita ad un soggetto politico con propri organi e poteri, equivarrebbe a distruggere o livellare le nazioni, producendo un risultato contraddittorio: nascerebbe sì una Società ma non potrebbe dirsi delle Nazioni<sup>61</sup>.

Un'idea che Panunzio critica fortemente è quella della costituzione di una giurisdizione internazionale munita di una propria forza di polizia. In questa aspirazione intravede un rigurgito reazionario della vecchia Santa Alleanza, che vorrebbe ancora impedire l'avanzata di movimenti di cambiamento. Se la Società delle Nazioni deve imporsi, attraverso congegni giuridici, sulle autonomie dei singoli Stati, reprimendo a tutti i costi le competizioni interne, non è allora una soluzione auspicabile perché finirebbe col divenire espressione di gruppi potenti e forti. Ciò che va affermato è un disegno della Società delle Nazioni come organismo vivente morale. Per la nascita di questo consesso non servono la formale costituzione, l'abolizione degli eserciti nazionali, una milizia internazionale e la relativa giurisdizione<sup>62</sup>. Ciò che occorre sono garanzie, dice Panunzio. La prima essenziale è rappresentata dalla forma costituzionale degli stati riuniti in società. Questa deve essere la stessa per tutte le parti, perché solo così può realizzarsi una effettiva parità di relazioni tra gli stati. Difficile pensare alla fluidità dei rapporti internazionali tra uno stato dispotico e uno stato repubblicano. Poiché solo gli Stati veramente liberi possono relazionarsi tra loro, ne consegue che ciascuno potrà esigere che le altre compagini statali si allineino alla medesima condizione giuridica per realizzare un vero ordine internazionale degli uguali. Panunzio giunge così a concludere che non solo il diritto internazionale non è indifferente al diritto costituzionale, ma deve modificare il criterio del *non intervento* se vuole tendere realmente al raggiungimento della

---

<sup>60</sup> *Ivi*, p. 15 ss.

<sup>61</sup> S. Panunzio, *Introduzione alla Società delle Nazioni*, cit., p. 33 ss.

<sup>62</sup> *Ivi*, p.41-43.

pace<sup>63</sup>.

Tuttavia non bisogna farsi delle illusioni e bisogna procedere con cautela per non cadere in errori pericolosi. L'esempio della costituzione repubblicana di uno stato sembrerebbe il più adeguato a garantire un regime di pace, perché fondato sulla divisione dei poteri e sul principio rappresentativo. La storia recente ha mostrato che anche le repubbliche hanno spirito di guerra e che la politica militare e estera è soggetta alle influenze popolari. Bisogna concludere che il regime parlamentare non è garanzia assoluta di pace. La crisi attuale è soprattutto crisi dei regimi parlamentari. Lo Stato parlamentare deve trasformarsi in Stato sindacale, su base professionale che sostituisce alla rappresentanza artificiosa dei partiti, la rappresentanza politica organico-corporativa dei mestieri e delle classi sociali.

Solo così sarà possibile assicurare quelle garanzie costituzionali che sono la base irrinunciabile degli equilibri internazionali.

---

<sup>63</sup> *Ivi*, p. 47 “La inversione del criterio del *non intervento* ci sembra la grande rivoluzione del Diritto internazionale moderno”.